REPORT TO THE

MINISTER OF NATIONAL HEALTH AND WELFARE

FROM THE

CANADA PENSION PLAN ADVISORY COMMITTEE

ON THE FUNDING

OF THE

CANADA PENSION PLAN

October 1984

Health and Welfare Canada | Santé et Bien-être social Canada

Income Security Programs | Programmes de la sécurité du revenu

Canada Pension Plan
Family Allowances
Old Age Security

Régime de pensions du Canada
Allocations familiales
Sécurité de la vieillesse

Your file | Votre référence

Our file | Notre référence

REPORT OF THE CANADA PENSION PLAN ADVISORY COMMITTEE

Attached, for your information, is a copy of the Canada Pension Plan Advisory Committee's report entitled "A Report to the Minister of National Health and Welfare from the Canada Pension Plan Advisory Committee on the Funding of the Canada Pension Plan". This Report was tabled in Parliament by the Honourable Jake Epp, Minister of National Health and Welfare, on March 12, 1985.

The Advisory Committee has examined several options for the future funding of the CPP and recommends a modified pay-as-you-go strategy with a reserve sufficient to cover benefits for two years. The recommended strategy recognizes that CPP contribution rates will have to be increased in the near future.

RAPPORT DU COMITÉ CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Vous trouverez ci-joint, à titre d'information, une copie du rapport du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada intitulé "Rapport sur le financement du Régime de pensions du Canada". L'honorable Jake Epp, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, a déposé ce rapport au Parlement le 12 mars 1985.

Le Comité consultatif a examiné plusieurs options en ce qui a trait au financement futur du RPC et a proposé une méthode modifiée de financement par répartition dont la réserve serait suffisante pour couvrir les prestations pendant deux années. La méthode proposée démontre qu'il sera nécessaire d'augmenter les taux de cotisation au RPC dans un avenir prochain.

D.E.L. Maasland

Dirk E.L. Maasland
Assistant Deputy Minister/Sous-ministre adjoint

Ottawa, Ontario
K1A 0L4

Ottawa, Ontario
K1A 0L4

Canada

Introduction

The Canada Pension Plan Advisory Committee has submitted to me this Report on the funding of the Canada Pension Plan.

This Committee is a statutory body whose members are private citizens appointed to represent employees, employers, self-employed persons and the public. Its role is to review the operation of the CPP, the adequacy of coverage and benefits payable under the Plan, and the state of the CPP Investment Fund.

The Advisory Committee has examined several options for the future funding of the CPP and recommends a modified pay-as-you-go strategy with a reserve sufficient to cover benefits for two years. The recommended strategy recognizes that CPP contribution rates will have to be increased in the near future.

The Report provides a timely and valuable perspective on CPP funding reform and I am sure that it will be of interest to those involved with this issue.

Minister of National
Health and Welfare

Canada Pension Plan advisory committee | Brooke Claxton Bldg., 15th Floor, Tunney's Pasture, Ottawa, K1A 0L4
Régime de pensions du Canada comité consultatif

October 5, 1984

The Honourable Jake Epp,
Minister of National Health and Welfare,
House of Commons,
OTTAWA, Ontario.
K1A 0A6

Dear Mr. Epp:

At its meeting of May 3 and 4, 1984, the Canada Pension Plan Advisory Committee gave approval to the attached report dealing with the future funding of the Canada Pension Plan. I now submit this report on behalf of the Advisory Committee for your consideration.

Yours sincerely,

R Granger

Robert Granger,
Vice-Chairman.

Table of Contents

		Page
I.	Introduction	1
II.	Scenarios for Funding	2
III.	The Present Funding Pattern	2
	A) Contribution Levels and Rate	3
	B) CPP Investment Fund	5
IV.	A Fully Funded CPP	7
V.	A Pay-As-You-Go CPP	10
	Fund B	11
	Fund C	11
VI.	Funding Considerations	12
	A) Security of Benefits	12
	B) Intergenerational Transfer	12
	C) Interest Rates	13
	D) Provincial Cash Flow	14
	E) Contribution Rates	14
VII.	Recommendations	15

Statistical Appendix

I. INTRODUCTION

At the twenty-sixth meeting of the Canada Pension Plan Advisory Committee held in Ottawa on June 17 and 18, 1982, a number of questions were raised about the future funding of the Canada Pension Plan. After some discussion, the committee decided to undertake a study on this topic. The substantial literature on this topic produced by academic personnel for the Economic Council of Canada and other organizations, by study groups representing special interest areas, by departments of government and their representatives, and by various Commissions and Committees was reviewed and considered. Meetings were held with officials knowledgeable about pension plans in general in Canada and other countries and about the Canada Pension Plan in particular.

The voluminous literature deals with almost all aspects of pensions including benefits, contribution rates, intergenerational and intragenerational transfers, impact on savings levels, effect of accumulated pension funds on the economy, transfer of funds from the Canada Pension Plan and their effect on provincial borrowing, interest rates and the like. No new research projects were undertaken, on the basis that it is unnecessary to add to the exhaustive literature already in existence. Undoubtedly, there are areas of study which require up-dating and it is assumed that where there is a need it should be done in relation to recommendations for specific action. There comes a time when it is necessary to develop a program for action in the light of the best that is known. It seems to us that that time has arrived in the area of funding of the Canada Pension Plan. Our discussion and analysis resulting in the recommendations we have made represent our attempt to bring a useful and long-standing discussion to some practical conclusion.

In this connection we note that the Canada Pension Plan Advisory Committee has had the matter of funding of the Plan on its agenda for several years. In May 1976, it submitted A Report to the Honourable Marc Lalonde, Minister of National Health and Welfare from the Canada Pension Plan Advisory Committee on the Funding Principles of the Canada Pension Plan. This report dealt with the Province of Ontario's brief entitled Review of Issues in Financing the Canada Pension Plan.

II. SCENARIOS FOR FUNDING

There are several methods by which public pension plans can be funded. Among these are three types normally described as partial funding, full funding and pay-as-you-go funding. Within these categories there are a number of possible variations. In this report we examine the three main categories in turn, pointing out strengths and weaknesses where they exist and developing a rationale for the conclusions reached and the recommendations made.

The two extremes in the overall range of funding scenarios are full funding and pay-as-you-go funding. A plan which operates on a full-funding basis would ensure that the contribution rate is set at a level which will be sufficient to meet all the future financial obligations to the plan's participants as they accumulate. A pay-as-you-go plan sets a contribution rate which will be sufficient to generate enough revenue in a year to meet the benefit payments in that same year. Generally, there is no fund accumulation under a pay-as-you-go plan other than a small contingency fund (equal to 1, 2 or 3 years' worth of expenses) to smooth over any fluctuation in the plan's revenues. Partial funding lies somewhere between the two extremes.

III. THE PRESENT FUNDING PATTERN

The Canada Pension Plan was established on a partially-funded basis. This means that since 1966, the contributions made to the Plan by the employee and the employer have been more than enough to meet obligations to current beneficiaries, but are less than that required to pay for future benefit entitlement as they accumulate from day to day.

A) Contribution Levels and Rate

From the inception of the Plan on January 1, 1966, upper and lower limits on the earnings to which contribution rates would apply were established by formula. The Year's Maximum Pensionable Earnings (YMPE) was made consistent with the Average Industrial Wage. In 1966, this amount was $5,000. Earnings in excess of this sum were excluded. A Year's Basic Exemption (YBE) of $600 was applied so that persons earning less than this amount were not subject to contributions. The Year's Basic Exemption was deducted from the Maximum Pensionable Earnings to arrive at the Maximum Contributory Earnings Level, which in 1966 was $4400.

Table 1 in the Appendix to this report shows the changes in the YMPE and the YBE that have taken place since 1966. In 1984, the Maximum Pensionable Earnings is $20,800, or more than four times the amount in 1966. The Year's Basic Exemption is $2,000, or more than three times the original figure. The Maximum Contributory Earnings Level is, therefore, well in excess of four times the 1966 amount. The Maximum Pensionable Earnings fell behind the Average Industrial Wage as the latter escalated rapidly because of inflation and the resulting increased wage levels. The Average Industrial Wage for 1982 was $20,321 and $21,810 in 1983. If wages rise by 5 percent in 1984 in line with the "6 and 5" guidelines, the comparable 1984 level of average wages will grow to $23,100. If the latter figure proves to be accurate the differential will still be $2,300 in 1984. With a greater degree of stabilization of wages, it should be possible in the near future to bring the Maximum Pensionable Earnings to parity with the Average Industrial Wage. When parity is achieved, the YMPE will be indexed to the Average Industrial Wage.

When the Plan was established, the contribution rate applicable to the Contributory Earnings Level was 1.8 percent by each of the employee and employer. The self-employed paid both rates for a total of 3.6 percent. These rates have remained constant throughout the period 1966 to 1984.

Table 2 in the Appendix to this report sets out the experience to March 31, 1983, as a result of the use of the basic formula and the contribution rates referred to above. It will be seen that in 1982-1983, contributions amounted to $3,446,400,000 and that interest on investments and other revenues brought total income to $5,682,219,000.

The various benefits cost $3,035,800,000 and administration required $85,500,000, resulting in total expenditures of $3,121,300,000. The excess of revenue over expenditure in 1982-1983 was $2,560,900,000. This latter amount was added to the balance in the CPP Account to bring the cumulative total to $24,108,100,000. By the end of the 1983-84 fiscal year, the CPP Account had grown to $26,727,889,000.

There is a significant relationship between the amount of the contributions and the total expenditures. In 1966-1967, the first full year of operation of the Plan, the contributions were almost 70 times the expenditures. The proportion of contributions to expenditures annually has, of course, been declining ever since, until in 1982-83, the contributions were 1.1 times the expenditures. The most recent actuarial report points to 1985 as the year in which contributions will no longer be sufficient to meet benefit and expenses obligations.

Because the Plan was established on a partially funded basis, the results described above were foreseen from the outset. On November 16, 1964, the Honourable Judy V. LaMarsh, in moving second reading of the Bill to establish the Canada Pension Plan stated:

> "The combined contribution rate of 3.6 percent on earnings between these limits is proposed as a rate that can be expected to finance the Plan for at least 20 years, without liquidating any of the investment reserve that will be built up in the meantime."

Since the inception of the Plan, therefore, it has been recognized that the 3.6 percent contribution rate would have to be raised at some point in the future.

Beginning in 1985, all the annual contributions will be required to meet annual expenditures for benefits and administration, assuming the contribution rate remains at 3.6 percent. Thus, since annual contributions alone will not meet annual expenditures, it will be necessary to use a gradually increasing proportion of the annual interest on securities of the Plan to meet annual expenditures. Because the combination of contributions and interest will still exceed expenditures, the CPP Account will continue to grow until 1994, when both total

annual contributions and total annual interest will be necessary to meet expenditures for benefits and administration. If the contribution rate is maintained at 3.6 percent, the balance of the Account would then start to decline and by the year 2004, it would be exhausted.

In 2004, it will become necessary to raise contribution rates to about 6.35 percent to pay for existing benefits. The contribution rate will have to continue to rise in subsequent years.

The scenario envisaged whereby the Fund becomes exhausted before contribution rates are changed is unlikely to occur for several reasons. The reasons include the substantial initial increase that would be required in the contribution rate; the sudden impact on "take-home" pay of the employee; the economic effect on employers, markets, sales and international trade; the requirement that the provinces repay in ten years loans accumulated over a period of 28 years; the necessity for the provinces to impose new taxes to meet their obligations to the CPP or to borrow from other sources; the exhaustion of the Investment Fund with attendant political implications because of the perceptions by the public about the "solvency" of the Plan. It is the view of this Committee that such a funding strategy does not provide a realistic, practical or acceptable pattern for future funding of the Plan.

B) CPP Investment Fund

As already explained, the contribution rate was originally set at a level higher than that required to meet current obligations to Plan members but less than that required to fully fund participants' future benefit entitlements. Thus, it was recognized that there would be an accumulation of funds and that a decision would have to be made as to the holding of these accumulated monies until such time as they were required to meet the Plan's obligations.

Under the provisions of an agreement with the provinces at the time the CPP was established, the excess of income over expenditures, after provision of an amount to meet all payments of the Plan for a three-month period, is made available for investment in provincial securities, securities of provincial Crown agencies, and securities of the Government of Canada. All securities held are carried at cost, are non-negotiable and have a term of 20 years or such lesser period as may be determined by the Minister of Finance on the

recommendation of the Chief Actuary of the Department of Insurance. The securities bear interest based on the average market yield of Canada bonds having 20 or more years to maturity as of the beginning of the month preceding the month in which the securities are issued.

The loans to the provinces and their agencies are secured by a legal commitment to begin repaying the loans annually as described above or to meet the Plan's obligations in excess of the total of annual contributions and annual interest payments. The loans made to the provinces have been used by them to provide capital to finance the construction of schools, hospitals, etc. and for various investment purposes.

Provinces are notified monthly of the excess that is available for purchase of their securities. The amount available to each province is the proportion that contributions credited to the CPP Account during the preceding 10 years in respect of employment in that province is to the total contributions in those years. Contributions received in respect of employment in the Yukon Territory, the Northwest Territories, and from certain employees outside Canada are invested in securities of Canada.

The securities of Quebec relate to the contributions of certain federal employees, such as members of the Canadian Armed Forces, who are resident in the Province of Quebec.

Table 3 in the Appendix sets out the balance invested in securities at April 1, 1982, those purchased during the fiscal year 1982-1983, and the cumulative balance at March 31, 1983. The amounts are $20,522,330,000, $2,413,197,000 and $22,935,527,000 respectively.

There will continue to be amounts after 1985 that can be used for purchase of securities because of the amount of interest due on existing securities. This will mean that the CPP Investment Fund will continue to grow until 1994. Interest received on investments during the year ended March 31, 1983, is shown in Table 4.

It is estimated that because the funds available annually from the combination of contributions and interest will more than meet the annual expenditures

between 1985 and 1994, the CPP Investment Fund will continue to grow to approximately $45 billion in 1994. Unless some increase in the contribution rate is implemented before that time, the Fund will begin to decrease and will disappear by 2004. If this scenario were allowed to proceed, it would be necessary, beginning in 1994, to require the CPP to call in early the outstanding bond issues to meet benefit expenditures and all of these loans would have to be recalled by 2004. Because the loans were for the period of 20 years, the first loans made by the CPP begin to fall due in fiscal year 1985-1986.

The amounts of borrowings from the Plan by the provinces, their agencies and the Government of Canada are set out in Table 5. The column, "All Jurisdictions", shows the total sums borrowed in each year. These amounts are repayable 20 years later. It should be noted that more than half of all borrowings annually, and therefore also in total, were by the Province of Ontario.

IV. A FULLY FUNDED CPP

In most jurisdictions in Canada private pension plans are required to be fully funded. That is, financial resources in a private pension plan must be adequate to meet all the actuarially-determined costs of benefits earned by plan members. Periodic actuarial assessments are made and, where deficiencies in a fund are discovered, it is required that these deficiencies be removed by special payments into the fund over a stated period of years. Where new benefits are provided, the actuarial impact must be determined and provision made for their funding. By this means, plan members are assured that the benefits to which they may become entitled are secure, regardless of the future status of the plan sponsor.

Normally, in public pension plans no such assurance is necessary since the general resources of the government and its taxing authority are available to ensure the payment of earned benefits, even if the pension fund alone is unable to meet its obligations in whole or in part. In public plans which are not funded out of general revenues but, like the Canada Pension Plan, are funded entirely by the contributions made by plan members and their employers, and the interest earned on those contributions, it is the government's legislative authority to increase the contribution rate which guarantees the future payment of earned benefits.

It has been argued that any contributor and/or his/her employer should contribute a sum sufficient to underwrite the full cost of any benefit to which he/she may ultimately become entitled under the provisions of the plan. Otherwise, it is argued, the obligation incurred means that the contributor pays only part of the cost of his/her pension and the balance of the cost falls on the taxpayers generally. Another reason given for full-funding is that the uncertainty about the availability of funds to ensure payment of benefits is removed, since the total cost is provided for.

As was pointed out earlier, the CPP was established on a partial-funding basis. The result is that the accumulated balance in the CPP Account at the year ended March 31, 1983, was $24,108,102,000. However, if the Plan had been designed to be fully funded, the Chief Actuary has estimated the further amount of $208 billion would be required at December 31, 1983, to pay future benefits of all contributors and pensioners in the Plan at the latter date.* There is, therefore, a shortfall in assets of some $208 billion to meet all the accrued benefits, or, stated another way, about 11 percent of the Plan's accrued actuarial obligations are covered by the assets of the Plan. This represents an intergenerational transfer of some considerable magnitude.

By 2004, when the Fund will be exhausted, it will be necessary to adopt some other means of funding the Plan. It is evident that some crucial decisions about the future funding of the Plan cannot be delayed much longer.

If it were decided to shift to full-funding of the CPP, it would be necessary to make provision for raising the amount of $208 billion, as of December 31, 1983, plus the further actuarial liability accruing to the date of implementation of the decision to go to full-funding. Then, of course, it would also be necessary to provide for full-funding of all future liabilities on that basis. The magnitude of this commitment would

---

* Canada Pension Plan Actuarial Report No. 8 as at December 31, 1982, tabled in the House of Commons June 5, 1984. p.66.

require a contribution rate so great that it would impose an immediate burden of substantial proportions on both the contributor and his/her employer.

The question arises as to whether the initial decision to opt for partial-funding of the CPP, does not now preclude any decision to go the full-funding route, even if the latter could, on its merits, be justified - a highly questionable possibility for a number of other reasons apart from the CPP itself.

First, the contribution rate for full-funding, including amortization over 50 years of the unfunded liabilities at December 31, 1980, would have had to be 12.53 percent beginning in 1980.*

Any proposal to increase the contribution rate all at once from 3.6 percent to 12.53 percent in 1980 in order to implement full-funding as of that date would have been completely unacceptable to employees and employers. The reduction of "take-home pay" to the employee and the economic impact on almost all employers would have been unmanageable, particularly in a period of high inflation and in the negative economic climate that existed. In addition, particularly if such an increase had been proposed without increased benefits, there would have been a difficult job of justification and explanation for the proposal. Politically, it would have been untenable.

If for purposes of discussion, it had been possible to raise the contribution rate to 12.53 percent in 1980 to achieve full-funding, the Fund would have shown a tremendous increase in its revenue. It was estimated by one authority that the Fund would reach $712 billion in 2000 and $8.86 trillion in 2030.** The accumulation of funds of this magnitude would have serious implications for the role of government in society and for the country's economy.

---

* Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario - Summary Report: A Plan for the Future, 1980, p.22.

** Ibid.

Under existing arrangements with the provinces, the greatly-increased revenues, over those required to meet annual expenditures, would have to be made available to the provinces. There seems little justification from the standpoint of the contributor or the taxpayer, to raise contribution rates to permit full-funding if the result is to compound by many billions the liability of the provinces to the Fund which stood at $25,304,708,000 at March 31, 1984.

If governments were to use pension funds made available to them to invest in financially viable enterprises, a question arises about the desirability of that role for them. With the power of taxation and legislation in their hands, it would be possible to discriminate against wholly private or public companies, in which the government did not have involvement, in favour of those in which they had a financial interest. While examples of government involvement in business and industrial enterprises already exist, the prospect of expansion of this role on a widespread basis is bound to be a cause of considerable concern. The possibility of more government takeovers is not a fanciful notion. Already, the Caisse de Depôt et Placement du Québec, which invests Quebec Pension Plan funds, has joined with other Quebec provincial funds or other corporate partners, and has acquired effective control of several corporations that are active in that province.* The prospect of a substantial shift in the control of Canadian corporations and enterprises from the private sector to the public domain, with all that that would involve, should be the subject of a great deal of public debate rather than the outcome of availability of pension funds contributed to the CPP.

V. A PAY-AS-YOU-GO CPP

A third possible pattern for funding a public pension plan operates on the pay-as-you-go principle. Under this system, there is no accumulation of a fund designed to meet future expenditures, either partially or fully, as in the two previous patterns discussed. Contribution rates are set at a level so the revenues of the Plan match expenditures within a chosen accounting period. A small contingency fund may be established under a pay-as-you-go plan in order to accommodate unexpected changes in revenues or expenditures without having to increase the contribution rate.

---

* Anderson, Ronald, "Private sector pension funds crucial to financing growth", The Globe and Mail, November 8, 1983.

Under a plan that has already accumulated a fund, a major issue that has to be resolved to accommodate a change to pay-as-you-go financing is how to deal with the existing fund. One option is to exhaust the fund. The Department of Insurance has two alternative ways of dealing with the existing fund while moving to a pay-as-you-go funding scenario. Those alternatives are set out below as Fund B and Fund C (see Tables 6 and 7 in the Appendix).

Fund B

Under Fund B, in 1985, when total contributions at the rate of 3.6 percent would be inadequate to meet total expenditures, the deficiency would be made up by increasing the rate to 3.65 percent. Consequently, total interest calculated would be available for transfer to the CPP Investment Fund. In subsequent years the contribution rate would have to increase to meet obligations, while interest calculated would continue to be made available to the provinces in the form of new loans which will be added to the CPP Investment Fund. By 2004, the contribution rate would have increased to about 6.35 percent and the CPP Investment Fund would be approaching $146 billion.

There seems little justification for imposing a higher contribution rate as early as 1985 merely to avoid having any part of the annual interest used to meet part of the expenditures of the Plan and, in the process, to ensure continued growth of the CPP Investment Fund. Such action would increase the loans of $31 billion that the provinces will have in 1985, or the total of $45 billion that they will have in 1994, under existing arrangements.

Fund C

Fund C maintains a 3.6 percent contribution rate until 1994. At that time the CPP Investment Fund will have reached $45 billion. Under Fund C it would be stabilized at that level in the future. Contribution rates would begin to rise in 1994 to produce revenue which, together with interest payable on the CPP Investment Fund, would meet expenditures of the CPP Account. The cash flow from the provinces back to the CPP Account would be the amount of interest due. The contribution rates would be somewhat less than under Fund B until the year 2100. Fund C is a modified pay-as-you-go pattern in that the CPP Investment Fund is continued at a stabilized level of $45 billion and interest on this amount is used to help defray expenditures. Otherwise, annual expenditures are met by current contributions.

VI. FUNDING CONSIDERATIONS

There are a number of key issues which are common to all the possible funding scenarios available to the CPP. These issues form the criteria on which assessments of the strengths and weaknesses of funding strategies are made. Discussed below are such factors as the security of future benefits, intergenerational transfers, cash flow to the provinces from the Fund, interest rates and contribution rates.

A) Security of Benefits

Much has been made of the idea that accumulation of a "visible" fund, such as now exists in the CPP, gives assurance that promised benefits will be available when participants in the Plan become eligible for them. Indeed, this is a perception that exists in the minds of the public and one which most contributors to the Plan believe to be true. Any action that might alter this perception might involve considerable political risk. However, the existing Plan, as has already been pointed out, has an actuarial liability far beyond the assets available and, at existing contribution rates, will ultimately be exhausted. Other developments - for example, the poor economic health of the country - can have an impact on the ability of society to meet future benefit obligations. Consequently, the "guarantees" associated with the existence of an accumulated fund are largely illusory. The best assurances that benefits will be paid are the public's belief in the usefulness and fairness of the Plan, and the governments' ability to meet the obligations of the Plan through higher contribution rates.

B) Intergenerational Transfer

A major question to be considered is the extent to which the current working generation should contribute to the benefits they will ultimately receive as opposed to the extent to which these benefits should be financed by subsequent working generations. Under the existing partial-funding pattern, it is inevitable that future generations will have to bear a major and substantial part of the costs of the benefits present workers will receive. This is known as the intergenerational transfer. By the same token, current beneficiaries are recipients of a substantial intergenerational transfer from current CPP contributors.

If full-funding had been adopted from the beginning and if the accumulated contributions could have been made available when the contributors became eligible for benefits, there would be no intergenerational transfer. But the rates of contribution since 1966 would have

been inordinately high at a time when it was necessary to persuade the public that the Plan was desirable. Therefore, in order to implement the Plan at that time, an intergenerational transfer was adopted as acceptable.

There are those who believe that contributors should pay the total cost of all their benefits during their working careers. But it is unrealistic and unfair to consider pension benefits from a public pension plan apart from other social goods provided through taxes during the contributors' working years. For example, the cost of a child's education borne through current taxes provides social benefits to future generations. The capital cost of school buildings, hospitals, roads, recreation centres, etc., all confer benefits on future generations since rarely do debentures for these purposes exceed 20 years to maturity. Consequently, it seems reasonable that some financial liabilities may also be absorbed by future generations without creating an unacceptable imbalance. What the balance should be is difficult to determine because of the great number of variables involved. In any case, it is far from a clear-cut conclusion that contributors to the CPP should pay in advance all the costs of the benefits they will ultimately receive.

Because of the number of existing variables, and others that will appear, it is concluded that the matter of intergenerational transfer should not be a limiting factor, in so far as adoption of pay-as-you-go funding is concerned.

C) Interest Rates

As previously described, present investment procedures under the CPP Investment Fund provide an investment return to the Fund that is lower than market rates. That is, the interest rate charged the provinces on monies borrowed from the CPP Investment Fund is equal to the rate at which the Government of Canada is able to borrow on the open market for a comparable term but is somewhat less than what various provincial governments would be charged on the open market. There is a considerable body of opinion that advocates the removal of preferential interest rates and the adoption of market rates of return (e.g., Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario - Summary Report: A Plan for the Future, 1981, pp.24-25). It is our view that whatever changes are made to the present interest rate structure, all provinces should continue to borrow at the same rate of interest.

D) Provincial Cash Flow

At the time the CPP was established, the provinces were being hard-pressed to provide cash flow to permit the construction of schools, hospitals, and universities. The availability of funds from the CPP did much to alleviate the problem for them. The fact that the excess funds from contributions could be borrowed for 20 years at a preferred rate of interest was attractive to them. Coupled with this was the arrangement whereby the amount of interest payable was deducted from the amount available to be borrowed.

Now that, in 1985, no further excess amount from contributions will be available and, after 1994, no further interest will be available to add to the CPP Investment Fund, it is necessary to re-examine the initial arrangements by which the CPP Investment Fund operates. Fund C visualizes a constant amount of $45 billion in the Fund with interest on this amount having to be paid annually into the CPP Account. Such an arrangement would permit the provinces to defer repaying the outstanding capital due each year. As each annual commitment matured it would be reissued in the form of a twenty-year negotiable bond.

E) Contribution Rates

The choice of a funding strategy will, to a large extent, dictate the level of contribution required. Generally speaking, the greater the degree of funding, the higher the contribution rate required.

For example, Fund C anticipates the continuation of the contribution rate of 3.6 percent until 1994. Thereafter, the rate would have to increase gradually to produce revenues that, with revenues from interest on the CPP Investment Fund, would be sufficient to meet annual payments for benefits and administration. It seems desirable to introduce increases in contribution rates as gradually as possible to avoid the negative impact that might arise from larger increases at longer intervals, particularly if no new benefits were associated with the increases. If new benefits were incorporated it would, of course, be necessary to increase the rate still further to meet the current costs of the additional benefits.

Issues to be considered in the long term determination of contribution rates include population change (through altered fertility rates, births, immigration, age of population, mortality), economic factors (employment, interest rates, capital investments, wage levels, international markets), and the like.

VII. RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

It is recommended that a modified pay-as-you-go funding pattern based on Fund C be adopted for implementation in 1994. The Fund should not be permitted to decrease below the level required to satisfy two years of benefits and administrative expenses.

Recommendation 2

It is recommended that any new benefits introduced to the Plan be costed and the contribution rates adjusted to incorporate the costs into the rates on a pay-as-you-go basis.

Recommendation 3

It is recommended that the Government of Canada develop a position for funding the CPP along the lines of these Recommendations and that, because of the provisions of existing legislation dealing with any proposed enactment to alter the CPP, discussions begin with the provinces now so that decisions can be reached well before the implementation date.

STATISTICAL APPENDIX

TABLE 1

Calendar Year	Year's Maximum Pensionable Earnings $	Year's Basic Exemption $	Maximum Contributory Earnings Level $	Maximum Employee Contribution $
1966	5,000	600	4,400	79.20
1967	5,000	600	4,400	79.20
1968	5,100	600	4,500	81.00
1969	5,200	600	4,600	82.80
1970	5,300	600	4,700	84.60
1971	5,400	600	4,800	86.40
1972	5,500	600	4,900	88.20
1973	5,600	600	5,000	90.00
1974	6,600	700	5,900	106.20
1975	7,400	700	6,700	120.60
1976	8,300	800	7,500	135.00
1977	9,300	900	8,400	151.20
1978	10,400	1,000	9,400	169.20
1979	11,700	1,100	10,600	190.80
1980	13,100	1,300	11,800	212.40
1981	14,700	1,400	13,300	239.40
1982	16,500	1,600	14,900	268.20
1983	18,500	1,800	16,700	300.60
1984	20,800	2,000	18,800	338.40

Source: "Canada Pension Plan Statistical Information for the year 1984", Table 3

TABLE 2

CANADA PENSION PLAN ACCOUNT: STATEMENT OF REVENUE AND EXPENDITURES
FISCAL YEARS 1965-1966 TO 1982-1983

(million dollars)

Period	Revenue				Expenditures (a)			Excess of Revenue	Balance In CPP Account
	Contributions	Interest on Investment	Other	Total	Benefits	Administration	Total		
1965-1966	94.9	-	-	94.9	-	5.5	5.5	89.4	89.4
1966-1967	587.2	11.0	1.7	599.9	0.1	8.4	8.4	591.5	680.9
1967-1968	640.2	42.2	2.2	684.7	1.3	11.5	12.8	671.9	1,352.8
1968-1969	697.6	84.4	3.0	785.0	15.6	14.5	30.0	755.0	2,107.8
1969-1970	745.6	139.7	4.2	889.6	47.3	17.7	65.1	824.5	2,932.3
1970-1971	812.9	202.7	4.5	1,020.1	89.2	19.5	108.7	911.3	3,843.6
1971-1972	825.9	272.6	3.5	1,102.1	144.4	22.9	167.3	934.9	4,778.5
1972-1973	897.4	341.4	4.6	1,243.4	206.3	22.6	228.9	1,014.5	5,793.0
1973-1974	1,019.4	416.0	8.0	1,443.4	278.2	24.4	302.6	1,140.7	6,933.8
1974-1975	1,238.8	504.4	14.2	1,757.4	399.0	29.9	428.8	1,328.6	8,262.4
1975-1976	1,489.2	621.1	18.7	2,129.0	587.8	33.7	621.6	1,507.4	9,769.8
1976-1977	1,684.2	750.2	27.3	2,461.6	833.3	41.3	874.5	1,587.1	11,356.9
1977-1978	1,845.5	894.1	27.1	2,766.6	1,059.1	45.6	1,104.7	1,661.9	13,018.8
1978-1979	2,124.1	1,047.2	41.9	3,213.3	1,328.4	50.2	1,378.6	1,834.7	14,853.5
1979-1980	2,367.5	1,220.7	68.3	3,656.5	1,635.1	58.4	1,693.5	1,963.0	16,816.5
1980-1981	2,689.3	1,427.3	91.4	4,208.1	2,010.9	66.7	2,077.7	2,130.4	18,946.9
1981-1982	3,281.9	1,707.2	143.2	5,132.2	2,455.6	76.4	2,531.9	2,600.3	21,547.2
1982-1983	3,446.4	2,106.7	129.2	5,682.2	3,035.8	85.5	3,121.3	2,560.9	24,108.1

(a) Net

Note: Due to rounding, figures may not add to totals shown.

Source: Canada Pension Plan Report for the year ending March 31, 1983, Health and Welfare Canada, p.36.

TABLE 3

CANADA PENSION PLAN INVESTMENT FUND
(Established by the Canada Pension Plan)

STATEMENT OF TRANSACTIONS FOR THE YEAR ENDED MARCH 31, 1983

	Balance at April, 1982	Purchases during year	Balance at March 31, 1983
Investment in securities of the provinces	$	$	$
Newfoundland	420,190,000	52,104,000	472,294,000
Prince Edward Island	86,669,000	11,360,000	98,029,000
Nova Scotia	808,207,000	93,725,000	901,932,000
New Brunswick	607,665,000	73,185,000	680,850,000
Quebec	93,821,000	5,321,000	99,142,000
Ontario	11,063,930,000	1,235,751,000	12,299,681,000
Manitoba	1,181,438,000	131,555,000	1,312,993,000
Saskatchewan	916,415,000	110,084,000	1,026,499,000
Alberta	2,131,783,000	304,430,000	2,436,213,000
British Columbia	3,058,209,000	378,268,000	3,436,477,000
SUB-TOTAL	20,368,327,000	2,395,783,000	22,764,110,000
Investment in securities of Canada	154,003,000	17,414,000	171,417,000
TOTAL	20,522,330,000	2,413,197,000	22,935,527,000

Source: Auditor General of Canada: Report on Canada Pension Plan Account and the Canada Pension Plan Investment Fund for the year ended March 31, 1983.

TABLE 4

INTEREST RECEIVED ON INVESTMENTS IN SECURITIES HELD BY THE CANADA PENSION PLAN INVESTMENT FUND DURING THE YEARS ENDED MARCH 31, 1983 AND MARCH 31,1982

Interest on investments in securities held by the Fund	1983 $	1982 $
Provinces		
Newfoundland	43,868,000	35,203,000
Prince Edward Island	9,159,000	7,277,000
Nova Scotia	79,010,000	68,687,000
New Brunswick	62,604,000	50,306,000
Quebec	9,008,000	8,043,000
Ontario	1,127,997,000	921,261,000
Manitoba	120,525,000	98,518,000
Saskatchewan	94,272,000	76,209,000
Alberta	226,985,000	179,656,000
British Columbia	317,469,000	248,978,000
	2,090,897,000	1,694,138,000
Canada	15,758,000	13,046,000
SUB-TOTAL	2,106,655,000	1,707,184,000
Interest on operating balance on deposit with the Receiver General for Canada	129,201,000	143,151,000
TOTAL	2,235,856,000	1,850,335,000

The weighted average rate of interest on securities purchased during the year was 14.67 percent (1982 - 15.43 percent).

Source: Auditor General of Canada: Report on Canada Pension Plan Account and the Canada Pension Plan Investment Fund for the year ended March 31, 1983.

TABLE 5

CANADA PENSION PLAN INVESTMENT FUND:
INVESTMENT BY PROVINCE
FISCAL YEARS 1965-1966 TO 1982-1983

Period	SECURITIES OF OR GUARANTEED BY (million dollars)											ALL JURIS-DICTIONS	BALANCE IN FUND AT END OF PERIOD ALL JURIS-DICTIONS
	NFLD.	P.E.I	N.S.	N.B.	QUE.	ONT.	MAN.	SASK.	ALTA.	B.C.	CANADA		
1965-1966	0.7	0.1	1.2	1.0	--	20.1	2.1	1.4	3.1	5.0	0.1	34.9	34.9
1966-1967	11.0	1.9	21.4	16.7	0.4	332.6	34.9	24.5	51.1	84.4	1.8	580.7	615.5
1967-1968	12.0	2.3	25.2	19.3	1.9	375.9	39.4	29.7	59.2	96.6	3.8	665.3	1,280.6
1968-1969	14.2	2.9	29.2	21.8	2.4	412.0	42.3	35.9	68.4	107.5	5.6	742.2	2,022.9
1969-1970	15.6	3.2	31.6	24.2	3.1	445.8	47.7	40.4	77.1	117.2	4.1	809.8	2,832.7
1970-1971	16.8	3.5	34.0	25.8	5.1	476.0	51.5	42.9	82.3	125.1	5.4	868.5	3,701.3
1971-1972	17.6	3.6	35.7	26.8	6.6	498.3	53.7	42.7	87.1	131.2	6.5	910.0	4,611.3
1972-1973	19.0	3.8	38.6	28.8	8.0	536.4	57.4	43.2	94.6	141.5	7.1	978.3	5,589.6
1973-1974	21.7	4.3	43.8	32.8	8.1	606.6	64.5	47.8	108.2	161.7	7.9	1,107.4	6,697.0
1974-1975	25.8	5.3	50.9	38.3	7.9	701.8	74.5	55.6	126.6	189.1	9.1	1,284.9	7,981.9
1975-1976	29.4	6.0	57.3	43.2	8.0	784.1	83.4	62.6	143.4	213.9	10.2	1,441.5	9,423.4
1976-1977	31.0	6.4	59.7	45.2	7.7	812.8	86.5	65.3	150.7	224.2	10.7	1,500.2	10,923.6
1977-1978	33.0	6.8	62.9	48.0	7.5	851.1	91.1	69.3	162.0	237.3	11.4	1,580.3	12,504.0
1978-1979	36.6	7.5	68.2	53.3	7.3	915.9	99.3	76.0	185.5	260.5	12.0	1,722.1	14,226.1
1979-1980	40.1	8.3	73.9	53.8	7.1	987.9	106.8	82.3	207.5	282.6	17.7	1,868.1	16,094.2
1980-1981	42.6	9.1	78.3	53.0	6.5	1,037.9	111.5	87.1	229.3	302.1	23.0	1,980.4	18,074.6
1981-1982	53.0	11.5	96.3	75.6	6.3	1,268.7	135.0	109.6	295.8	378.2	17.6	2,447.8	20,522.3
1982-1983	52.1	11.4	93.7	73.2	5.3	1,235.8	131.6	110.1	304.4	378.3	17.4	2,413.2	22,935.5
All Fiscal Years to Date	472.3	98.0	901.9	680.9	99.1	12,299.7	1,313.0	1,026.5	2,436.2	3,436.5	171.4	22,935.5	22,935.5

Note: Due to rounding, figures may not add to totals shown.

Source: Canada Pension Plan Report for the year ending March 31, 1983, Health and Welfare Canada, p.37.

TABLE 6

FUND PROJECTIONS

(FUND IN BILLIONS OF DOLLARS, OTHER DOLLAR FIGURES IN MILLIONS, CONTRIBUTION RATE AS PERCENT OF CONTRIBUTORY EARNINGS)

		FUND A (PRESENT SYSTEM) 3.6% CONTRIBUTION RATE			FUND B CASH FLOW TO PROVINCES NOT NEGATIVE AFTER 1984				FUND C NEGATIVE CASH FLOW TO PROVINCES DECREASES UNTIL EQUAL TO INTEREST ON FUND			
CALENDAR YEAR	BENEFITS AND EXPENSES	CONTRI-BUTIONS	CASH FLOW TO PROVINCES	FUND AT END OF YEAR	CONTRIBU-TION RATE	CONTRI-BUTIONS	CASH FLOW TO PROVINCES	FUND AT END OF YEAR	CONTRIBU-TION RATE	CONTRI-BUTIONS	CASH FLOW TO PROVINCES	FUND AT END OF YEAR
	(1) $	(2) %	(3) $	(4) $	(5) %	(6) $	(7) $	(8) $	(9) %	(10) $	(11) $	(12) $
1983	3595	3474	-121	25.7	3.60	3474	-121	25.7	3.60	3474	-121	25.7
1984	4179	4274	96	28.5	3.60	4274	96	28.5	3.60	4274	96	28.5
1985	4787	4724	-64	31.3	3.65	4787	0	31.4	3.60	4724	-64	31.3
1986	5513	5161	-352	34.2	3.85	5513	0	34.6	3.60	5161	-352	34.2
1987	6295	5514	-781	36.8	4.11	6295	0	38.1	3.60	5514	-781	36.8
1988	7132	5854	-1278	39.2	4.39	7132	0	41.9	3.60	5854	-1278	39.2
1989	8041	6298	-1743	41.3	4.60	8041	0	45.9	3.60	6298	-1743	41.3
1990	9011	6742	-2269	43.0	4.81	9011	0	50.3	3.60	6742	-2269	43.0
1991	9981	7220	-2762	44.3	4.98	9981	0	54.9	3.60	7220	-2762	44.3
1992	10990	7684	-3306	45.1	5.15	10990	0	59.8	3.60	7684	-3306	45.1
1995	14237	9179	-5058	44.1	5.58	14237	0	76.5	3.97	10112	-4125	45.3
2000	20891	12375	-8516	26.4	6.08	20891	0	111.4	4.95	17018	-3874	45.3
2005	29749	16663	-13086	-25.3	6.43	29749	0	155.9	5.75	26621	-3128	45.3
2010	43157	22218	-20939	-134.3	6.99	43157	0	214.2	6.52	40252	-2906	45.3
2015	64432	29160	-35272	-349.5	7.95	64432	0	293.4	7.60	61532	-2900	45.3
2020	95083	37899	-57184	-751.9	9.03	95083	0	402.0	8.76	92183	-2900	45.3
2030	192816	63564	-129252	-2647.1	10.92	192816	0	754.7	10.76	189916	-2900	45.3
2040	329080	110133	-218947	-7326.8	10.76	329080	0	1416.6	10.66	326180	-2900	45.3
2050	552671	190082	-362589	-17630.0	10.47	552671	0	2659.1	10.41	549771	-2900	45.3
2075	2170142	729957	-1440184	-125652.6	10.70	2170142	0	12837.3	10.69	2167242	-2900	45.3
2100	8382201	2788060	-5594141	-765625.8	10.82	8382201	0	61974.1	10.82	8379301	-2900	45.3

Source: Canada Pension Plan Statutory Actuarial Report No.8 as at December 31, 1982, Department of Insurance, 1984, p.6.

TABLE 7

PRINCIPAL ASSUMPTIONS UNDERLYING ESTIMATES FOR FUND A, FUND B, AND FUND C

1982

1. a) Demographic:

   (i) Long term Total Fertility Rate of 2.0

   (ii) Mortality improving in parallel fashion to that assumed for OASDHI cost estimates in the United State in the U.S. "Actuarial Study No. 85".

   (iii) Net annual immigration to Canada amounting to approximately 0.32% of the population in any given year.

   b) Economic (from 1994 onwards):

   (i) Annual increase in average earnings of 5.0%

   (ii) Annual increase in Consumer Price Index of 3.5%

   (iii) Annual rate of interest on new investments of 6.5%

2. Fund A - represents fund accumulations assuming a continuation of the 3.6% contribution rate.

   Fund B - represents fund accumulations assuming the contribution rate is set at the greater of (i) 3.6% or (ii) the ratio of expenditures to contributory earnings.

   Fund C - represents fund accumulations assuming the contribution rate is set at the greater rate of (i) 3.6% or (ii) the minimum rate required to prevent the fund from decreasing.

Source: Canada Pension Plan Statutory Actuarial Report No. 8 as at December 31, 1982, Department of Insurance, Ottawa, 1984.

MEMBERS OF
THE CANADA PENSION PLAN ADVISORY COMMITTEE

MAY 1984

Vice-Chairman

Robert Granger	-	DOLLARD-DES-ORMEAUX, Quebec

Members

John Arthur	-	NIAGARA-ON-THE-LAKE, Ontario
William Cobb	-	SHEDIAC BRIDGE, New Brunswick
Joan De'Ath	-	VANCOUVER, British Columbia
Louise Dulude	-	VANIER, Ontario
Sylvia Guertin	-	WINNIPEG, Manitoba
Heywood MacDonnell	-	NORTH BATTLEFORD, Saskatchewan
Earl MacNaughton	-	GUELPH, Ontario
James McArthur	-	WINDSOR, Ontario
Dr. Nicol Patenaude	-	FIELD, Ontario
Valerie Thoem	-	WEST VANCOUVER, British Columbia
George Unsworth	-	SYDNEY RIVER, Nova Scotia

RAPPORT SUR LE
FINANCEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

PRÉSENTÉ AU MINISTRE

DE LA

SANTÉ NATIONALE ET DU BIEN-ÊTRE SOCIAL

PAR LE

COMITÉ CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

Octobre 1984

Introduction

Le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada m'a présenté ce rapport sur le financement du Régime de pensions du Canada.

Ce comité est un organisme statutaire dont les membres sont des simples particuliers nommés pour représenter les employés, les employeurs, les travailleurs autonomes ainsi que le grand public. Les fonctions du comité sont d'examiner l'opération du RPC, la pertinence de la protection et des prestations versées en vertu du régime ainsi que la situation du Fonds de placement du RPC.

Le comité consultatif a examiné plusieurs options en ce qui a trait au financement futur du RPC et a proposé une méthode modifiée de financement par répartition dont la réserve serait suffisante pour couvrir les prestations pendant deux années. La méthode proposée démontre qu'il sera nécessaire d'augmenter les taux de cotisation au RPC dans un avenir prochain.

Le rapport nous donne une perspective à la fois opportune et utile sur la réforme du financement du RPC et je suis convaincu que tous ceux qui s'occupent de cette question le trouveront intéressant.

Ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social

Canada Pension Plan advisory committee | Brooke Claxton Bldg.,
Régime de pensions du Canada comité consultatif | 15th Floor,
Tunney's Pasture,
Ottawa, K1A 0L4

le 5 octobre 1984

L'Honorable Jake Epp
Ministre de la Santé nationale
et du Bien-être social
Chambre des communes
OTTAWA (ONTARIO)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Nous vous soumettons le rapport ci-joint concernant le financement futur du Régime de pensions du Canada, lequel a été approuvé par le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada lors de sa réunion des 3 et 4 mai 1984.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le vice-président,

R Granger

Robert Granger

Table des matières

		Page
I.	Introduction	1
II.	Méthodes de financement	2
III.	Mode de financement actuel	2
	A) Niveaux et taux de cotisation	3
	B) Fonds de placement du RPC	5
IV.	Financement du RPC par capitalisation intégrale	8
V.	Financement du RPC par répartition	11
	Caisse B	12
	Caisse C	13
VI.	Considérations sur le financement	13
	A) Sécurité des prestations	13
	B) Transfert entre générations	14
	C) Taux d'intérêt	15
	D) Mouvements de trésorerie des provinces .	15
	E) Taux de cotisation	16
VII.	Recommandations	17

Annexe statistique

I. INTRODUCTION

A la vingt-sixième réunion du Comité consultatif du Régime de pensions du Canada tenue à Ottawa les 17 et 18 juin 1982, un certain nombre de questions sur le financement éventuel du Régime de pensions du Canada ont été soulevées. Après en avoir discuté, le Comité a décidé d'entreprendre une étude à ce sujet. Les nombreux documents préparés par des universitaires pour le Conseil économique du Canada et d'autres organisations, par des groupes d'étude représentant des secteurs d'intérêts particuliers, par des ministères et leurs représentants, et par différentes commissions et différents comités ont été examinés et pris en considération. Des réunions ont été organisées avec des personnes bien informées sur les régimes de pensions en général au Canada et dans d'autres pays, et sur le Régime de pensions du Canada en particulier.

Ces nombreux documents traitent de la plupart des aspects des pensions, y compris les prestations, les taux de cotisations, les transferts entre générations et dans la même génération, l'impact sur les niveaux d'épargne, l'effet des fonds de pension accumulés sur l'économie, le transfert des fonds du Régime de pensions du Canada et leur effet sur les emprunts provinciaux, les taux d'intérêt, etc. Aucun nouveau projet de recherche n'a été entrepris puisqu'il est inutile d'ajouter d'autres documents à la liste exhaustive qui existe déjà. Sans aucun doute, certains domaines auront besoin d'être mis à jour, et il faudra répondre aux besoins déterminés en fonction des recommandations portant sur des mesures particulières. Il devient nécessaire, à un moment donné, d'élaborer un programme en se fondant sur les connaissances déjà acquises. Il nous semble que ce moment est arrivé en ce qui a trait au financement du Régime de pensions du Canada. Notre examen et notre analyse, qui ont entraîné la formulation de nos recommandations, visent à tirer une conclusion pratique à de discussions utiles, mais qui durent depuis assez longtemps.

A ce sujet, notons que le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada se penche depuis plusieurs années sur la question du financement du Régime. En mai 1976, il a remis Un rapport sur les principes de financement du Régime de pensions du Canada présenté par le Comité consultatif du Régime de pensions du Canada à l'honorable Marc Lalonde, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social. Ce rapport traitait du mémoire de la province de l'Ontario intitulé Review of Issues in Financing the Canada Pension Plan.

II. MÉTHODES DE FINANCEMENT

Il existe diverses méthodes de financement des régimes de pensions publics. En voici trois: financement partiel, financement par capitalisation intégrale et financement par répartition. A l'intérieur de ces catégories, il existe de nombreuses variations possibles. Dans le présent rapport, nous examinons ces trois principales catégories à tour de rôle en précisant, le cas échéant, les avantages et les désavantages, et en justifiant les conclusions tirées et les recommandations formulées.

Dans toutes les méthodes de financement, les deux extrêmes sont le financement par capitalisation intégrale et le financement par répartition. Un régime dont le financement est entièrement capitalisé assure que le taux de cotisation fixé suffit à respecter toutes les obligations financières ultérieures envers les participants à mesure qu'elles surviennent. Dans un régime à financement par répartition, on fixe un taux de cotisation qui produira au cours d'une année des recettes suffisantes pour les prestations versées au cours de cette même année. D'habitude, un régime à financement par répartition ne vise pas à accumuler des fonds, sauf un fonds d'urgence peu important (qui équivaut à 1, 2 ou 3 années de dépenses) pour parer à toute fluctuation dans les recettes du régime. La méthode de financement partiel se situe quelque part entre ces deux extrêmes.

III. MODE DE FINANCEMENT ACTUEL

Le Régime de pensions du Canada est caractérisé par une méthode de financement partiel. Cela signifie que, depuis 1966, les cotisations effectuées au Régime par l'employé et l'employeur ont été largement suffisantes pour satisfaire aux besoins des bénéficiaires actuels, mais qu'elles sont insuffisantes pour répondre à ceux des prestataires futurs à mesure que leur nombre augmente.

A) Niveaux et taux de cotisation

Depuis l'entrée en vigueur du Régime le 1er janvier 1966, les niveaux maximum et minimum des gains sur lesquels les taux de cotisation s'appliqueraient ont été établis au moyen de formules. Le maximum des gains ouvrant droit à pension (MGAP) a été fixé en conformité avec le salaire moyen dans l'industrie. En 1966, ce salaire s'élevait à 5 000 $. Les gains dépassant cette somme étaient exclus. Une exemption de base de l'année (EBA), 600 $, a été fixée pour s'assurer que les personnes touchant moins que ce montant n'étaient pas assujetties aux cotisations. L'exemption de base de l'année a été soustraite du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension pour en arriver au maximum des gains cotisables qui, en 1966, s'élevait à 4 400 $.

Le tableau I en annexe au présent rapport indique les changements dans le MGAP et l'EBA qui ont été apportés depuis 1966. En 1984, le maximum des gains ouvrant droit à pension s'élève à 20 800 $, soit plus que quatre fois le montant de 1966. L'exemption de base de l'année équivaut à 2 000 $, ou un montant supérieur à trois fois le montant original. Par conséquent, le maximum des gains cotisables dépasse largement quatre fois le montant de 1966. Le maximum des gains ouvrant droit à pension a été inférieur au salaire moyen dans l'industrie puisque celui-ci a augmenté rapidement en raison de l'inflation et des niveaux de salaire plus élevés qui en ont résulté. Le salaire moyen dans l'industrie s'élevait à 20 321 $ en 1982 et à 21 810 $ en 1983. Si, en 1984, les salaires augmentent de 5 p. 100, conformément aux lignes directrices limitant les augmentations à 6 et 5 p. 100, le niveau comparable des salaires moyens passera à 23 100 $ en 1984. Si ce dernier montant est exact, l'écart sera toujours égal à 2 300 $ en 1984. Avec une plus grande stabilisation des salaires, il devrait être possible très bientôt de faire correspondre le maximum des gains ouvrant droit à pension au salaire moyen dans l'industrie. Lorsque cette équivalence sera réalisée, le MGAP sera indexé au salaire moyen dans l'industrie.

Lorsque le Régime a été établi, le taux de cotisation applicable aux gains cotisables représentait 1,8 p. 100 pour l'employé et pour l'employeur. Les travailleurs autonomes payaient les deux taux, soit 3,6 p. 100. Ces taux sont demeurés constants de 1966 à 1984.

Le tableau 2 en annexe au présent rapport indique les recettes et les dépenses au 31 mars 1983 selon la formule de base et les taux de cotisation susmentionnés. On s'apercevra qu'en 1982-1983 les cotisations ont été égales à 3 446 400 000 $, et que les intérêts sur les placements et les autres recettes ont porté le revenu total à 5 682 219 000 $.

Les diverses prestations ont coûté 3 035 800 000 $ et l'administration a nécessité 85 500 000 $, pour des dépenses totales de 3 121 300 000 $. L'excédent des recettes sur les dépenses en 1982-1983 représentait 2 560 900 000 $. Ce montant a été ajouté au solde du compte du RPC pour porter le total cumulatif à 24 108 100 000 $. A la fin de l'année financière 1983-1984, le compte du RPC se chiffrait à 26 727 889 000 $.

Il existe un lien significatif entre le montant des cotisations et les dépenses totales. En 1966-1967, la première année complète du Régime, les cotisations représentaient presque 70 fois les dépenses. La proportion annuelle des cotisations par rapport aux dépenses a évidemment diminué depuis ce temps-là; en 1982-1983, les cotisations représentaient 1,1 fois les dépenses. Selon le plus récent rapport actuariel, les cotisations ne suffiront plus en 1985 pour respecter les obligations au chapitre des prestations et des dépenses.

Comme le Régime a été institué suivant un mode de financement partiel, on pouvait prévoir dès le début les résultats susmentionnés. Le 16 novembre 1964, l'honorable Judy V. LaMarsh déclarait lors de la deuxième lecture du projet de loi visant à instaurer le Régime de pensions du Canada:

> "Le taux des cotisations combiné de 3,6 p. 100 sur des gains se situant entre ces limites est proposé comme taux permettant de financer le régime pendant au moins vingt ans, sans liquider aucune partie des réserves de placement qui seront édifiées dans l'intervale."

Depuis l'entrée en vigueur du Régime, on a donc reconnu que le taux de cotisation de 3,6 p. 100 devrait être augmenté à un moment donné.

A partir de 1985, toutes les cotisations annuelles seront nécessaires pour assumer les dépenses annuelles au niveau des prestations et de l'administration, en supposant que le taux de cotisation reste à 3,6 p. 100. Ainsi, comme les cotisations annuelles ne couvriront pas à elles seules les dépenses annuelles, il faudra utiliser un pourcentage (qui augmentera graduellement) de l'intérêt annuel sur les titres du Régime pour faire face aux dépenses annuelles. Comme la combinaison des cotisations et de l'intérêt dépassera encore les dépenses, le compte du RPC continuera d'augmenter jusqu'en 1994, lorsque les cotisations annuelles totales et l'intérêt annuel total seront nécessaires pour faire face aux dépenses au niveau des prestations et de l'administration. Si le taux de cotisation est maintenu à 3,6 p. 100, le solde du compte commencera alors à diminuer et, d'ici l'an 2004, il sera épuisé.

En l'an 2004, il faudra augmenter les taux de cotisation à environ 6,35 p. 100 pour payer les prestations existantes. Le taux de cotisation devra continuer à augmenter au cours des années ultérieures.

Il est peu probable qu'on laisse épuiser le fonds avant d'apporter des changements aux taux de cotisation, et ce, pour diverses raisons. En voici quelques-unes: l'importante augmentation initiale du taux de cotisation qui serait nécessaire; l'impact soudain sur le salaire net de l'employé; l'effet économique sur les employeurs, les marchés, les ventes et le commerce international; le besoin pour les provinces de rembourser en 10 ans les emprunts accumulés sur une période de 28 ans; la nécessité pour les provinces d'imposer de nouveaux impôts pour respecter leurs obligations envers le RPC ou d'emprunter d'autres sources; l'épuisement du Fonds de placement, avec les répercussions politiques concomitantes du fait de la perception de la "solvabilité" du Régime par le public. Notre Comité est d'avis que cette stratégie n'est ni réaliste, ni pratique ou acceptable pour le financement ultérieur du Régime.

B) Fonds de placement du RPC

Comme nous l'avons déjà expliqué, le taux de cotisation a d'abord été fixé à un niveau supérieur à celui qui était nécessaire pour respecter les obligations actuelles envers les membres du Régime, mais était

inférieur au niveau nécessaire pour financer entièrement les prestations futures des participants. Ainsi, on reconnaissait qu'il y aurait accumulation de fonds et qu'une décision devrait être prise relativement à la détention de ces sommes accumulées jusqu'à ce qu'elles deviennent nécessaires pour respecter les obligations du Régime.

En vertu des dispositions d'un accord avec les provinces lors de l'entrée en vigueur du RPC, le surplus des recettes sur les dépenses payées, après avoir retiré un montant suffisant pour faire face à tous les paiements du Régime pour une période de trois mois, est investi dans des titres provinciaux, des titres d'organismes provinciaux de la Couronne et des titres du gouvernement du Canada. Tous les titres retenus sont comptabilisés au coût, ne sont pas négociables, et sont d'une durée de 20 ans ou d'une durée inférieure, comme il est déterminé par le Ministre des Finances sur la recommandation de l'Actuaire en chef du département des Assurances. Les titres rapportent des intérêts en fonction du rendement moyen du marché pour les obligations d'épargne du Canada qui seront échues dans 20 ans ou plus au début du mois précédant le mois au cours duquel les titres sont émis.

Les sommes prêtées aux provinces et à leurs organismes sont garanties par un engagement légal en vertu duquel les emprunteurs commencent à rembourser les emprunts chaque année, comme il est indiqué ci-dessus, ou respectent les obligations du Régime qui dépassent l'ensemble des cotisations annuelles et des intérêts annuels versés. Les prêts consentis aux provinces ont été utilisés par celles-ci comme capital pour financer la construction d'écoles, d'hôpitaux, etc., et ont servi à diverses fins d'investissement.

Les provinces sont avisées chaque mois du surplus qui est disponible pour acheter leurs titres. Les sommes mises à la disponibilité de chaque province correspondent au pourcentage des cotisations créditées au Compte du RPC au cours des 10 années antérieures à l'égard de l'emploi dans cette province par rapport aux cotisations totales au cours de ces années-là. Les cotisations reçues à l'égard de l'emploi au Yukon, dans les Territoires du Nord-Ouest et de certains employés à l'extérieur du Canada sont investies dans des titres du Canada.

Les titres du Québec se rattachent aux cotisations de certains employés fédéraux, comme les membres des Forces armées canadiennes, qui résident dans la province de Québec.

Le tableau 3 de l'annexe indique le solde investi dans des titres au 1er avril 1982, les titres achetés au cours de l'année financière 1982-1983, et le solde cumulatif au 31 mars 1983. Les montants sont 20 522 330 000 $, 2 413 197 000 $ et 22 935 527 000 $ respectivement.

Après 1985, des montants pourront continuer à être utilisés pour acheter des titres en raison de l'intérêt échu des titres existants. Cela signifie que le Fonds de placement du RPC continuera à augmenter jusqu'en 1994. Les intérêts reçus sur les placements au cours de l'année se terminant le 31 mars 1983 sont indiqués au tableau 4.

Comme les fonds disponibles chaque année en combinant les cotisations et les intérêts seront supérieurs aux dépenses annuelles entre 1985 et 1994, on prévoit que le Fonds de placement du RPC continuera à augmenter jusqu'à environ 45 milliards de dollars en 1994. A moins d'une augmentation du taux de cotisation avant cette année-là, le fonds commencera à diminuer et sera épuisé d'ici à l'an 2003. Si on laissait les choses se dérouler ainsi, le RPC devrait, à partir de 1994, racheter de façon anticipée les obligations en cours pour payer les dépenses au chapitre des prestations, et tous ces prêts devraient être remboursés d'ici à l'an 2004. Comme les prêts visaient une période de 20 ans, les premiers commenceront à venir à échéance au cours de l'année financière 1985-1986.

Les montants empruntés au Régime par les provinces, leurs organismes et le gouvernement du Canada sont indiqués au tableau 5. La colonne intitulée "Toutes juridictions" fait état des sommes totales empruntées chaque année. Ces montants sont remboursables 20 ans plus tard. Il faudrait noter que plus de la moitié de tous les emprunts effectués chaque année et, par conséquent, des emprunts totaux, ont été effectués par l'Ontario.

IV. RPC PAR CAPITALISATION INTÉGRALE

Dans la plupart des provinces et territoires du Canada, les régimes de pensions privés doivent être entièrement capitalisés. Cela signifie que les ressources financières dans un régime de pensions privé doivent être suffisantes pour rembourser tous les coûts, déterminés au moyen de calculs actuariels, des prestations acquises par les membres du Régime. Des évaluations actuarielles périodiques sont faites et, si un fonds se révèle insuffisant, des sommes spéciales doivent y être investies pendant un nombre déterminé d'années. Si de nouvelles prestations sont versées, l'impact actuariel doit être déterminé, et des dispositions doivent être prises pour assurer leur financement. De cette façon, les membres du régime sont assurés que les prestations auxquelles ils seront peut-être admissibles sont garanties, peu importe la situation ultérieure du répondant du régime.

D'habitude, aucune garantie semblable n'est nécessaire dans les régimes de pensions publics puisque le gouvernement peut avoir recours à des ressources générales et à son pouvoir d'imposition pour assurer le paiement des prestations acquises, même si le fonds de pensions est incapable, à lui seul, de respecter ses obligations en totalité ou en partie. Dans les régimes publics qui ne sont pas financés au moyen de recettes générales, mais qui, comme le Régime de pensions du Canada, sont financés entièrement par les cotisations des membres et de leurs employeurs, et les intérêts sur ces cotisations, c'est le pouvoir de légiférer du gouvernement pour augmenter le taux de cotisation qui garantit le paiement ultérieur des prestations acquises.

On a affirmé que tout cotisant ou son employeur devrait verser une somme suffisante pour assumer le coût total de toute prestation à laquelle il serait éventuellement admissible en vertu des dispositions du Régime. Sinon, prétend-on, il s'ensuit que le cotisant paie seulement une partie du coût de sa pension, et le reste repose de façon générale sur les contribuables. Une autre raison qui justifie un régime par capitalisation intégrale est que les doutes au sujet de la disponibilité des fonds pour assurer le paiement des prestations sont dissipés puisque le coût total est couvert.

Comme on l'a déjà mentionné, le RPC a été établi comme un régime à financement partiel. Il en résulte que le solde du Compte du RPC pour l'année se terminant le 31 mars 1983 s'élevait à 24 108 102 000 $. Cependant, si le Régime avait été conçu de façon à être entièrement capitalisé, l'Actuaire en chef a estimé qu'une somme supplémentaire de 208 milliards de dollars aurait été nécessaire au 31 décembre 1983 pour payer les prestations futures de tous les cotisants et de tous les pensionnés du Régime à cette date.* Par conséquent, il manque dans l'actif une somme d'environ 208 milliards de dollars pour payer toutes les prestations acquises, ou, autrement dit, environ 11 p. 100 des engagements actuariels accumulés du Régime sont couverts par l'actif du Régime. Il s'agit d'un transfert entre générations des plus considérables. D'ici à l'an 2004, lorsque le Fonds sera épuisé, il faudra adopter un autre moyen pour financer le Régime. Il est évident qu'il ne faut plus tarder pour prendre des décisions cruciales sur le financement ultérieur du Régime.

Si l'on décidait de capitaliser entièrement le RPC, il faudrait prendre des dispositions pour trouver le montant de 208 milliards de dollars au 31 décembre 1983, en plus des sommes correspondant à l'engagement actuariel ultérieur qui s'accumulera jusqu'à la date de mise en application de la décision de rendre le Régime entièrement capitalisé. Évidemment, il faudra par la suite assurer la capitalisation intégrale de tous les autres engagements. Cette mesure nécessiterait un taux de cotisation tellement élevé qu'il en découlerait, dès maintenant, des frais généraux importants pour le cotisant et son employeur.

On se demande si la décision initiale de choisir un mode de financement partiel du RPC rend maintenant impossible sa capitalisation intégrale, même si cette option, en soi, pourrait être justifiée - possibilité très contestable pour une foule d'autres raisons outre le RPC lui-même.

---

* Régime de pensions du Canada, huitième rapport actuariel statutaire au 31 décembre 1982, présenté à la Chambre des communes le 5 juin 1984, p. 66.

D'abord, le taux de cotisation d'un régime par capitalisation intégrale, y compris l'amortissement sur 50 ans des dettes non consolidées au 31 décembre 1980, aurait dû être égal à 12,53 p. 100 à compter de 1980.*

Toute proposition visant à faire passer soudainement le taux de cotisation de 3,6 p. 100 à 12,53 p. 100 en 1980 pour assurer la capitalisation intégrale du Régime à partir de cette date aurait été complètement inacceptable pour les employés et les employeurs. La réduction du salaire net de l'employé et l'impact économique sur la plupart des employeurs auraient été impossibles à accepter, en particulier compte tenu de l'inflation élevée et du mauvais climat économique à ce moment. De plus, si cette augmentation avait été proposée sans faire augmenter les prestations, elle aurait été difficile à justifier et à expliquer. Du point de vue politique, cette opinion aurait été insoutenable.

Si, théoriquement, il aurait été possible d'augmenter le taux de cotisation à 12,53 p. 100 en 1980 pour rendre le Régime entièrement capitalisé, les recettes du Fonds auraient considérablement augmenté. Un expert en la matière a estimé que le Fonds atteindrait 712 milliards de dollars en l'an 2000, et 8,86 trillions de dollars en l'an 2030.** L'accumulation de telles sommes aurait de sérieuses répercussions sur le rôle du gouvernement dans la société et sur l'économie du pays.

En vertu des dispositions qui existent avec les provinces, les recettes grandement augmentées excédant celles qui sont nécessaires à payer les dépenses annuelles devraient être mises à la disposition des provinces. Il serait difficile de justifier, du point de vue du cotisant

---

* Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario - Summary Report: A plan for the Future, 1980, p. 22.

** Ibid.

ou du contribuable, l'augmentation des taux de cotisation pour permettre la capitalisation intégrale si l'on aura pour effet de multiplier par plusieurs milliards de dollars l'engagement des provinces envers le Fonds, qui s'élevait à 25 304 708 000 $ au 31 mars 1984.

Si les gouvernements entendaient se servir des fonds de pensions à leur disposition pour investir dans des entreprises viables sur le plan financier, il faudrait s'interroger sur les avantages de ce rôle pour eux. Avec leurs pouvoirs de taxer et de légiférer, il leur serait possible d'établir une discrimination contre des compagnies entièrement privées ou publiques, dans lesquelles ils n'ont aucune part, en faveur des compagnies dans lesquelles ils ont des intérêts financiers. Même s'il existe déjà des exemples de liens établis entre le gouvernement et des entreprises commerciales et industrielles, l'expansion de ce rôle serait une cause d'inquiétude considérable. La possibilité d'une prise de contrôle plus importante par le gouvernement n'a rien de fantaisiste. Déjà, la Caisse de dépôt et de placement du Québec, qui investit les fonds du Régime de rentes du Québec, s'est jointe à d'autres fonds ou à d'autres partenaires sociaux du Québec et a acquis un contrôle effectif de plusieurs sociétés qui sont actives dans cette province.* La possibilité de faire passer le contrôle des sociétés et des entreprises canadiennes du secteur privé au secteur public, avec toutes les conséquences que ce changement entraînera, devrait alimenter le débat public plutôt que la disponibilité future des fonds de pensions versés au RPC.

V. RPC PAR RÉPARTITION

Un troisième mode de financement possible pour un régime de pensions public est le financement par répartition. En vertu de ce système, des fonds ne sont pas accumulés pour assumer en totalité et en partie les dépenses ultérieures, comme dans les deux modes discutés dans les pages antérieures. Les taux de cotisation sont

---

* Anderson, Ronald, "Private sector pension funds crucial to financial growth" The Globe and Mail, le 8 novembre 1983.

fixés de façon à ce que les recettes du Régime égalent les dépenses durant une certaine période comptable choisie. Une petite caisse d'urgence peut être établie pour parer aux changements imprévus dans les recettes ou les dépenses sans avoir à augmenter le taux de cotisation.

Dans le cas d'un régime qui a déjà accumulé un fonds, une question importante qui doit être résolue avant de passer au financement par répartition est la façon de traiter le fonds existant.

Une possibilité serait d'épuiser le fonds. Le département des Assurances peut traiter de deux façons différentes le fonds existant pour passer à un financement par répartition. Ces possibilités sont énoncées ci-dessous aux paragraphes Caisse B et Caisse C (voir les tableaux 6 et 7 de l'annexe).

Caisse B

Avec la Caisse B, lorsque les cotisations totales au taux de 3,6 p. 100 seraient insuffisantes pour payer les dépenses totales en 1985, le déficit serait comblé en faisant passer le taux à 3,65 p. 100. Par conséquent, l'intérêt total calculé pourrait être transféré dans le Fonds de placement du RPC. Au cours des années ultérieures, le taux de cotisation devrait être augmenté pour respecter les engagements, tandis que l'intérêt calculé continuerait à être mis à la disposition des provinces sous forme de nouveaux prêts qui seraient ajoutés au Fonds de placement du RPC. D'ici à l'an 2004, le taux de cotisation serait égal à environ 6,35 p. 100, et le Fonds de placement du RPC approcherait les 146 milliards de dollars.

Il semble peu justifié d'imposer un taux de cotisation plus élevé dès 1985 simplement pour éviter d'utiliser l'intérêt annuel afin de payer une partie des dépenses du Régime et, en même temps, pour assurer la croissance continue du Fonds de placement du RPC. Pareille mesure ferait augmenter les prêts de 31 milliards consentis aux provinces en 1985, ou le total de 45 milliards de dollars qu'elles auraient en 1994, en vertu des dispositions existantes.

Caisse C

Avec la Caisse C, le taux de cotisation est maintenu à 3,6 p. 100 jusqu'en 1994. A ce moment-là, le Fonds de placement du RPC aura atteint 45 milliards de dollars. En vertu de cette option, il se stabiliserait éventuellement à ce niveau. Les taux de cotisation commenceraient à augmenter en 1994 pour produire les recettes qui, avec l'intérêt payable sur le Fonds de placement du RPC, permettraient de payer les dépenses du Compte du RPC. Les sommes que les provinces redirigeraient dans le compte du RPC correspondraient au montant des intérêts échus. Les taux de cotisation seraient légèrement inférieurs à ceux de la Caisse B jusqu'à l'an 2100. La Caisse C est une version modifiée du financement par répartition puisque le Fonds de placement du RPC est maintenu à un niveau stabilisé de 45 milliards de dollars et que les intérêts sur ce montant aident à payer les dépenses. Sinon, les dépenses annuelles sont payées au moyen des cotisations courantes.

VI. CONSIDÉRATIONS SUR LE FINANCEMENT

Certaines questions clés s'appliquent à tous les modes de financement possibles pour le RPC. Ces questions forment les critères sur la base desquels les avantages et les désavantages des stratégies de financement sont évalués. On étudie, dans les pages qui suivent, les questions suivantes: la sécurité des prestations ultérieures, les transferts entre générations, les mouvements de trésorerie du Fonds vers les provinces, les taux d'intérêt, et les taux de cotisation.

A) Sécurité des prestations

On a dit à maintes reprises que l'accumulation d'un fonds "visible", comme celui du RPC qui existe à l'heure actuelle, garantit que les prestations promises seront disponibles lorsque les participants au Régime y auront droit. Certes, cette perception existe dans l'esprit du public et la plupart des cotisants au Régime la tiennent pour vraie. Toute mesure qui modifierait cette perception pourrait entraîner des risques politiques considérables.

Cependant, comme on l'a déjà souligné, le Régime a présentement un engagement actuariel qui dépasse de beaucoup l'actif disponible et, aux taux de cotisation en vigueur, il sera éventuellement épuisé. D'autres développements - par exemple, le piètre rendement économique du pays - peuvent avoir un impact sur l'aptitude de la société à respecter les engagements ultérieurs en matière de prestations. Par conséquent, les "garanties" liées à l'existence d'un fonds accumulé sont très illusoires. Les meilleures garanties que les prestations seront effectivement versées sont la croyance du public à l'utilité et à l'équité du Régime, et l'aptitude du gouvernement à respecter les engagements au Régime en fixant des taux de cotisation plus élevés.

B) Transfert entre générations

Une question importante consiste à déterminer dans quelle mesure la génération qui travaille à l'heure actuelle devrait cotiser aux prestations qu'elle recevra ultérieurement, par opposition à la mesure dans laquelle ces prestations devraient être financées par d'autres générations de travailleurs. En vertu du mode existant de financement partiel, les générations ultérieures devront supporter une partie importante du coût des prestations que les travailleurs actuels recevront. Ce phénomène s'appelle le transfert entre générations. De même, les bénéficiaires actuels profitent d'un transfert important entre générations provenant des cotisants actuels du RPC.

Si un régime par capitalisation intégrale avait été adopté depuis le début et si les cotisations accumulées avaient pu être disponibles au moment où les cotisants sont devenus admissibles aux prestations, il n'y aurait pas de transfert entre générations. Cependant, les taux de cotisation depuis 1966 auraient été démesurément élevés à une période où il était nécessaire de persuader le public que le Régime était souhaitable. Par conséquent, pour mettre en vigueur le Régime à ce moment-là, un transfert entre générations était une solution acceptable.

Certains croient que les cotisants devraient payer le coût total de toutes leurs prestations au cours de leurs années de travail. Cependant, il est peu réaliste et injuste de séparer les prestations d'un régime de pensions public des autres biens sociaux assurés au moyen des impôts au cours des années de vie active des cotisants. Par exemple, les coûts de l'éducation d'un enfant supportés par les impôts actuels assurent des avantages sociaux aux générations ultérieures. Les coûts d'immobilisation des

écoles, des hôpitaux, des routes, des centres récréatifs, etc. conféreront des avantages aux générations futures puisque l'échéance des obligations à cet égard dépasse rarement 20 ans. Par conséquent, certaines obligations financières pourraient aussi être absorbées par les générations ultérieures sans créer un déséquilibre inacceptable. Il est difficile de déterminer où devrait se situer le point d'équilibre en raison des nombreuses variables en cause. En tout cas, il est impossible de conclure de façon catégorique que les cotisants au RPC devraient payer d'avance tous les coûts des prestations qu'ils recevront ultérieurement.

En raison des variables existantes et des autres qui surgiront, le Comité conclut que le transfert entre générations ne devrait pas être un facteur restrictif en ce qui a trait à l'adoption d'un financement par répartition.

C) Taux d'intérêt

Comme indiqué précédemment, les méthodes actuelles d'investissement en vertu du Fonds de placement du RPC procurent à celui-ci un revenu d'investissement dont le taux est inférieur au cours du marché. Cela signifie que le taux d'intérêt demandé aux provinces pour les sommes empruntées du Fonds de placement du RPC est égal au taux auquel le gouvernement du Canada peut emprunter sur le marché libre, pour une période comparable, mais inférieur aux taux qui seraient demandés aux divers gouvernements provinciaux sur le marché libre. Beaucoup de courants d'opinion sont en faveur de la suppression des taux d'intérêt privilégiés et de l'adoption des taux de rendement du marché (par exemple, Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario - Summary Report: A Plan for the Future, 1981, pages 24 et 25). Quels que soient les changements apportés à la structure actuelle des taux d'intérêt, le Comité est d'avis que toutes les provinces devraient continuer à emprunter au même taux d'intérêt.

D) Mouvements de trésorerie des provinces

Au moment de l'entrée en vigueur du RPC, les provinces avaient du mal à trouver les fonds nécessaires pour la construction d'écoles, d'hôpitaux et d'universités. La disponibilité des fonds du RPC a grandement contribué à réduire ce problème. Les provinces trouvaient intéressant que les fonds excédentaires provenant des cotisations pouvaient être empruntés pour 20 ans à un taux d'intérêt privilégié. De plus, le montant de l'intérêt payable était déduit du montant pouvant être emprunté.

Puisqu'en 1985 plus aucuns fonds excédentaires provenant des cotisations ne seront disponibles, et qu'après 1994 aucun autre intérêt ne pourra être ajouté au Fonds de placement du RPC, il faut réexaminer les dispositions initiales régissant ce Fonds. La Caisse C consiste en un montant constant de 45 milliards de dollars dont les intérêts doivent être versés chaque année dans le Compte du RPC. Pareille disposition permettrait aux provinces de retarder le remboursement du capital impayé qui est échu chaque année. A mesure que chaque engagement annuel viendrait à échéance, il serait émis à nouveau sous forme d'une obligation négociable d'une durée de 20 ans.

E) Taux de cotisation

Le choix d'une stratégie de financement dictera, en grande partie, le niveau de cotisation nécessaire. En général, plus le degré de financement est élevé, plus le taux de cotisation doit être élevé.

Par exemple, la Caisse C prévoit le maintien du taux de cotisation de 3,6 p. 100 jusqu'en 1994. Après, le taux devra être graduellement augmenté pour produire les recettes qui, avec celles provenant des intérêts sur le Fonds de placement du RPC, seront suffisantes pour payer chaque année les prestations et les frais d'administration. Il semble souhaitable de faire augmenter le taux de cotisation aussi graduellement que possible pour éviter l'impact négatif que pourraient causer d'importantes augmentations plus espacées, tout particulièrement si aucune nouvelle prestation n'est liée aux augmentations. Si de nouvelles prestations étaient incorporées, il serait évidemment nécessaire d'augmenter davantage le taux pour assumer le coût courant des prestations supplémentaires.

Voici des questions à examiner avant de déterminer à long terme les taux de cotisation: changements démographiques (causés par des taux de fécondité modifiés, les naissances, l'immigration, l'âge de la population, la mortalité), les facteurs économiques (l'emploi, les taux d'intérêt, le placement de capital, les taux de salaire, les marchés internationaux), etc.

VII. RECOMMANDATIONS

Première recommandation

Il est recommandé d'adopter un mode de financement par répartition d'après la Caisse C et de le mettre en application en 1994. Le Fonds ne devrait pas être inférieur au niveau nécessaire pour payer, pendant deux ans, les prestations et les frais administratifs.

Deuxième recommandation

Il est recommandé d'établir le coût des nouvelles prestations du Régime et de rajuster les taux de cotisation pour tenir compte de ces coûts dans un régime par répartition.

Troisième recommandation

Il est recommandé que le gouvernement du Canada prenne position concernant le financement du RPC, d'après les recommandations présentées ici, et, étant donné les dispositions des lois existantes qui portent sur toute mesure proposée visant la modification du RPC, entreprenne dès maintenant des discussions avec les provinces afin d'en arriver à des décisions bien avant la date de mise en application.

ANNEXE STATISTIQUE

TABLEAU 1

Année civile	Maximum des gains annuels ouvrant droit à pension	Exemption de base annuelle	Niveau maximum des gains cotisables	Cotisation maximale des employés
	$	$	$	$
1966	5 000	600	4 400	79,20
1967	5 000	600	4 400	79,20
1968	5 100	600	4 500	81,00
1969	5 200	600	4 600	82,80
1970	5 300	600	4 700	84,60
1971	5 400	600	4 800	86,40
1972	5 500	600	4 900	88,20
1973	5 600	600	5 000	90,00
1974	6 600	700	5 900	106,20
1975	7 400	700	6 700	120,60
1976	8 300	800	7 500	135,00
1977	9 300	900	8 400	151,20
1978	10 400	1 000	9 400	169,20
1979	11 700	1 100	10 600	190,80
1980	13 100	1 300	11 800	212,40
1981	14 700	1 400	13 300	239,40
1982	16 500	1 600	14 900	268,20
1983	18 500	1 800	16 700	300,60
1984	20 800	2 000	18 800	338,40

Source: "Renseignements statistiques pour l'année 1984 sur le Régime de pensions du Canada," tableau 3.

TABLEAU 2

COMPTE DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA: ÉTAT DES RECETTES ET DES DÉPENSES
ANNÉES FINANCIÈRES 1965-1966 A 1982-1983

(en millions de dollars)

Période	Recettes				Dépenses (a)			Excédent des recettes	Solde au compte du RPC
	Cotisations	Intérêts sur placements	Autres	Total	Prestations	Administration	Total		
1965-1966	94,9	-	-	94,9	-	5,5	5,5	89,4	89,4
1966-1967	587,2	11,0	1,7	599,9	0,1	8,4	8,4	591,5	680,9
1967-1968	640,2	42,2	2,2	684,7	1,3	11,5	12,8	671,9	1 352,8
1968-1969	697,6	84,4	3,0	785,0	15,6	14,5	30,0	755,0	2 107,8
1969-1970	745,6	139,7	4,2	889,6	47,3	17,7	65,1	824,5	2 932,3
1970-1971	812,9	202,7	4,5	1 020,1	89,2	19,5	108,7	911,3	3 843,6
1971-1972	825,9	272,6	3,5	1 102,1	144,4	22,9	167,3	934,9	4 778,5
1972-1973	897,4	341,4	4,6	1 243,4	206,3	22,6	228,9	1 014,5	5 793,0
1973-1974	1 019,4	416,0	8,0	1 443,4	278,2	24,4	302,6	1 140,7	6 933,8
1974-1975	1 238,8	504,4	14,2	1 757,4	399,0	29,9	428,8	1 328,6	8 262,4
1975-1976	1 489,2	621,1	18,7	2 129,0	587,8	33,7	621,6	1 507,4	9 769,8
1976-1977	1 684,2	750,2	27,3	2 461,6	833,3	41,3	874,5	1 587,1	11 356,9
1977-1978	1 845,5	894,1	27,1	2 766,6	1 059,1	45,6	1 104,7	1 661,9	13 018,8
1978-1979	2 124,1	1 047,2	41,9	3 213,3	1 328,4	50,2	1 378,6	1 834,7	14 853,5
1979-1980	2 367,5	1 220,7	68,3	3 656,5	1 635,1	58,4	1 693,5	1 963,0	16 816,5
1980-1981	2 689,3	1 427,3	91,4	4 208,1	2 010,9	66,7	2 077,7	2 130,4	18 946,9
1981-1982	3 281,9	1 707,2	143,2	5 132,2	2 455,6	76,4	2 531,9	2 600,3	21 547,2
1982-1983	3 446,4	2 106,7	129,2	5 682,2	3 035,8	85,5	3 121,3	2 560,9	24 108,1

(a) Nettes

Note: L'arrondissement des chiffres explique la légère différence entre le total réel et le total indiqué.

Source: (1) Régime de pensions du Canada, rapport pour l'année terminée le 31 mars 1983, Santé et Bien-être social Canada, 1983, p. 37.

TABLEAU 3

FONDS DE PLACEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA
(établi par le Régime de pensions du Canada)

ÉTAT DES OPÉRATIONS POUR L'EXERCICE TERMINÉ LE 31 MARS 1983

	Solde à partir d'avril 1982	Achats durant l'année	Solde à la fin de mars 1983
	$	$	$
Placements dans les titres des provinces			
Terre-Neuve	420 190 000	52 104 000	472 294 000
Ile-du-Prince-Édouard	86 669 000	11 360 000	98 029 000
Nouvelle-Écosse	808 207 000	93 725 000	901 932 000
Nouveau-Brunswick	607 665 000	73 185 000	680 850 000
Québec	93 821 000	5 321 000	99 142 000
Ontario	11 063 930 000	1 235 751 000	12 299 681 000
Manitoba	1 181 438 000	131 555 000	1 312 993 000
Saskatchewan	916 415 000	110 084 000	1 026 499 000
Alberta	2 131 783 000	304 430 000	2 436 213 000
Colombie-Britannique	3 058 209 000	378 268 000	3 436 477 000
SOUS-TOTAL	20 368 327 000	2 395 783 000	22 764 110 000
Placements dans les titres du Canada	154 003 000	17 414 000	171 417 000
TOTAL	20 522 330 000	2 413 197 000	22 935 527 000

Source: Vérificateur général du Canada, rapport sur la vérification des états du Compte du Régime de pensions du Canada et du Fonds de placement du Régime de pensions du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 1983.

TABLEAU 4

INTÉRÊTS REÇUS SUR LES PLACEMENTS DANS DES TITRES DÉTENUS PAR LE FONDS DE PLACEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA POUR LES EXERCICES TERMINÉS LE 31 MARS 1983 ET LE 31 MARS 1982

Intérêt sur les placements dans des titres détenus par le Fonds	1983 $	1982 $
Provinces		
Terre-Neuve	43 868 000	35 203 000
Ile-du-Prince-Édouard	9 159 000	7 277 000
Nouvelle-Écosse	79 010 000	68 687 000
Nouveau-Brunswick	62 604 000	50 306 000
Québec	9 008 000	8 043 000
Ontario	1 127 997 000	921 261 000
Manitoba	120 525 000	98 518 000
Saskatchewan	94 272 000	76 209 000
Alberta	226 985 000	179 656 000
Colombie-Britannique	317 469 000	248 978 000
	2 090 897 000	1 694 138 000
Canada	15 758 000	13 046 000
SOUS-TOTAL	2 106 655 000	1 707 184 000
Intérêt sur le solde d'exploitation en dépôt auprès du Receveur général du Canada	129 201 000	143 151 000
TOTAL	2 235 856 000	1 850 335 000

Le taux d'intérêt moyen pondéré sur les titres achetés au cours de l'exercice était de 14,67 p. 100 (1982 - 15,43 p. 100).

Source: Vérificateur général du Canada, rapport sur la vérification des états du Compte du Régime de pensions du Canada et du Fonds de placement du Régime de pensions du Canada pour l'exercice terminé le 31 mars 1983.

TABLEAU 5

FONDS DE PLACEMENT DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA:
PLACEMENTS PAR PROVINCE
ANNÉES FINANCIÈRES 1965-1966 A 1982-1983

Période	TITRES DE, OU GARANTIS PAR (en millions dollars)											TOTAL	SOLDE DU FONDS A LA FIN DE LA PÉRIODE TOTAL
	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉ.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.B.	CANADA		
1965-1966	0,7	0,1	1,2	1,0	—	20,1	2,1	1,4	3,1	5,0	0,1	34,9	34,9
1966-1967	11,0	1,9	21,4	16,7	0,4	332,6	34,9	24,5	51,1	84,4	1,8	580,7	615,5
1967-1968	12,0	2,3	25,2	19,3	1,9	375,9	39,4	29,7	59,2	96,6	3,8	665,3	1 280,6
1968-1969	14,2	2,9	29,2	21,8	2,4	412,0	42,3	35,9	68,4	107,5	5,6	742,2	2 022,9
1969-1970	15,6	3,2	31,6	24,2	3,1	445,8	47,7	40,4	77,1	117,2	4,1	809,8	2 832,7
1970-1971	16,8	3,5	34,0	25,8	5,1	476,0	51,5	42,9	82,3	125,1	5,4	868,5	3 701,3
1971-1972	17,6	3,6	35,7	26,8	6,6	498,3	53,7	42,7	87,1	131,2	6,5	910,0	4 611,3
1972-1973	19,0	3,8	38,6	28,8	8,0	536,4	57,4	43,2	94,6	141,5	7,1	978,3	5 589,6
1973-1974	21,7	4,3	43,8	32,8	8,1	606,6	64,5	47,8	108,2	161,7	7,9	1 107,4	6 697,0
1974-1975	25,8	5,3	50,9	38,3	7,9	701,8	74,5	55,6	126,6	189,1	9,1	1 284,9	7 981,9
1975-1976	29,4	6,0	57,3	43,2	8,0	784,1	83,4	62,6	143,4	213,9	10,2	1 441,5	9 423,4
1976-1977	31,0	6,4	59,7	45,2	7,7	812,8	86,5	65,3	150,7	224,2	10,7	1 500,2	10 923,6
1977-1978	33,0	6,8	62,9	48,0	7,5	851,1	91,1	69,3	162,0	237,3	11,4	1 580,3	12 504,0
1978-1979	36,6	7,5	68,2	53,3	7,3	915,9	99,3	76,0	185,5	260,5	12,0	1 722,1	14 226,1
1979-1980	40,1	8,3	73,9	53,8	7,1	987,9	106,8	82,3	207,5	282,6	17,7	1 868,1	16 094,2
1980-1981	42,6	9,1	78,3	53,0	6,5	1 037,9	111,5	87,1	229,3	302,1	23,0	1 980,4	18 074,6
1981-1982	53,0	11,5	96,3	75,6	6,3	1 268,7	135,0	109,6	295,8	378,2	17,6	2 447,8	20 522,3
1982-1983	52,1	11,4	93,7	73,2	5,3	1 235,8	131,6	110,1	304,4	378,3	17,4	2 413,2	22 935,5
Toutes les années financières à ce jour	472,3	98,0	901,9	680,9	99,1	12 299,7	1 313,0	1 026,5	2 436,2	3 436,5	171,4	22 935,5	22 935,5

Note: L'arrondissement des chiffres explique la légère différence entre le total réel et le total indiqué.

Source: Régime de pensions du Canada, rapport pour l'année terminée le 31 mars 1983, Santé et Bien-être social Canada, p. 38.

TABLEAU 6

PRÉVISIONS DE CAISSE

(CAISSE EN MILLIARDS DE DOLLARS, AUTRES MONTANTS EN MILLIONS DE DOLLARS, TAUX DE COTISATION EN POURCENTAGE DES GAINS COTISABLES)

		CAISSE A			CAISSE B				CAISSE C			
		TAUX DE COTISATION A 3,6%			MOUVEMENTS DE FONDS AUX PROVINCES PAS NÉGATIFS APRÈS 1984				MOUVEMENTS NÉGATIFS DE FONDS AUX PROVINCES DÉCROISSANTS JUSQU'AU NIVEAU DE L'INTÉRÊT GAGNÉ SUR LA CAISSE			
ANNÉE CIVILE	PRESTATIONS ET FRAIS	COTISATIONS	MOUVEMENTS DE FONDS AUX PROVINCES	CAISSE A LA FIN DE L'ANNÉE	TAUX DE COTISATIONS	COTISATIONS	MOUVEMENTS DE FONDS AUX PROVINCES	CAISSE A LA FIN DE L'ANNÉE	TAUX DE COTISATIONS	COTISATIONS	MOUVEMENTS DE FONDS AUX PROVINCES	CAISSE A LA FIN DE L'ANNÉE
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
	$	%	$	$	%	$	$	$	%	$	$	$
1983	3595	3474	-121	25,7	3,60	3474	-121	25,7	3,60	3474	-121	25,7
1984	4179	4274	96	28,5	3,60	4274	96	28,5	3,60	4274	96	28,5
1985	4787	4724	-64	31,3	3,65	4787	0	31,4	3,60	4724	-64	31,3
1986	5513	5161	-352	34,2	3,85	5513	0	34,6	3,60	5161	-352	34,2
1987	6295	5514	-781	36,8	4,11	6295	0	38,1	3,60	5514	-781	36,8
1988	7132	5854	-1278	39,2	4,39	7132	0	41,9	3,60	5854	-1278	39,2
1989	8041	6298	-1743	41,3	4,60	8041	0	45,9	3,60	6298	-1743	41,3
1990	9011	6742	-2269	43,0	4,81	9011	0	50,3	3,60	6742	-2269	43,0
1991	9981	7220	-2762	44,3	4,98	9981	0	54,9	3,60	7220	-2762	44,3
1992	10990	7684	-3306	45,1	5,15	10990	0	59,8	3,60	7684	-3306	45,1
1995	14237	9179	-5058	44,1	5,58	14237	0	76,5	3,97	10112	-4125	45,3
2000	20891	12375	-8516	26,4	6,08	20891	0	111,4	4,95	17018	-3874	45,3
2005	29749	16663	-13086	-25,3	6,43	29749	0	155,9	5,75	26621	-3128	45,3
2010	43157	22218	-20939	-134,3	6,99	43157	0	214,2	6,52	40252	-2906	45,3
2015	64432	29160	-35272	-349,5	7,95	64432	0	293,4	7,60	61532	-2900	45,3
2020	95083	37899	-57184	-751,9	9,03	95083	0	402,0	8,76	92183	-2900	45,3
2030	192816	63564	-129252	-2647,1	10,92	192816	0	754,7	10,76	189916	-2900	45,3
2040	329080	110133	-218947	-7326,8	10,76	329080	0	1416,6	10,66	326180	-2900	45,3
2050	552671	190082	-362589	-17630,0	10,47	552671	0	2659,1	10,41	549771	-2900	45,3
2075	2170142	729957	-1440184	-125652,6	10,70	2170142	0	12837,3	10,69	2167242	-2900	45,3
2100	8382201	2788060	-5594141	-765625,8	10,82	8382201	0	61974,1	10,82	8379301	-2900	45,3

Source: Régime de pensions du Canada, huitième rapport actuariel statutaire au 31 décembre 1982, département des Assurances, 1984, p. 6.

TABLEAU 7

HYPOTHÈSES PRINCIPALES SOUS-JACENTES AUX ESTIMATIONS POUR LES CAISSES A, B ET C

1982

1. a) Démographiques:

   (i) L'indice synthétique de fécondité établi à long terme égal à 2,0;

   (ii) La mortalité s'améliorant de la même façon que celle supposée dans la publication: OASHDI cost estimates in the United States. "Actuarial Study N° 85".

   Cette publication est produite par l'administration de la Sécurité sociale (Social Security Administration) des États-Unis.

   (iii) Pour n'importe quelle année, l'immigration annuelle nette au Canada se chiffre approximativement à 0,32 p. 100 de la population.

   b) Économiques pour 1994 et les années suivantes:

   (i) L'augmentation annuelle des gains moyens est de 5 p. 100;

   (ii) L'augmentation annuelle de l'Indice des prix à la consommation est de 3,5 p. 100;

   (iii) Le taux annuel d'intérêt sur les nouveaux placements est de 6,5 p. 100;

2. Caisse A - représente l'accroissement de la caisse en supposant un taux de cotisation de 3,6 p. 100 chaque année.

   Caisse B - représente l'accroissement de la caisse en supposant un taux de cotisation égal au plus grand de (i) 3,6 p. 100 ou (ii) le rapport des dépenses aux gains cotisables.

   Caisse C - représente l'accroissement de la caisse en supposant un taux de cotisation égal au plus grand de (i) 3,6 p. 100 ou (ii) le taux minimum nécessaire pour empêcher la caisse de décroître.

Source: Régime de pensions du Canada, huitième rapport actuariel statutaire au 31 décembre 1982, département des Assurances, Ottawa, 1984.

MEMBERS DU
COMITÉ CONSULTATIF DU RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA

MAY 1984

Vice présidenté

Robert Granger	-	DOLLARD-DES-ORMEAUX (Québec)

Membres

John Arthur	-	NIAGARA-ON-THE-LAKE (Ontario)
William Cobb	-	SHEDIAC BRIDGE (Nouveau Brunswick)
Joan De'Ath	-	VANCOUVER (Colombie Britannique)
Louise Dulude	-	VANIER (Ontario)
Sylvia Guertin	-	WINNIPEG (Manitoba)
Heywood MacDonnell	-	NORTH BATTLEFORD (Saskatchewan)
Earl MacNaughton	-	GUELPH (Ontario)
James McArthur	-	WINDSOR (Ontario)
Dr. Nicol Patenaude	-	FIELD (Ontario)
Valerie Thoem	-	WEST VANCOUVER (Colombie Britannique)
George Unsworth	-	SYDNEY RIVER (Nouvelle Écosse)